联合国 S/2021/682



安全理事会

Distr.: General
27 July 2021
Chinese
Original: English

秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的第十三次报告

一. 导言

1. 安全理事会在第 2253(2015)号决议中表示决心应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国[1] (伊黎伊斯兰国，下称“达伊沙”)[2] 及关联个人和团体对国际和平与安全构成的威胁，并要求我就这一威胁提交一份战略层面的初次报告，之后每四个月报告最新情况。安理会第 2368(2017)号决议请秘书长继续每六个月提交一次战略层面的报告，反映达伊沙对国际和平与安全构成的威胁的严重性，以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作的广泛努力。

2. 本报告是据此提交的第十三次报告，[3] 由分析支助和制裁监测组[4] 与反恐怖主义委员会执行局在反恐怖主义办公室及其他联合国实体和国际组织的密切协作下编写。

3. 2021 年上半年，达伊沙对国际和平与安全构成的威胁延续了上一次报告中阐述的趋势，并且继续上升。该组织通过其区域关联团体，进一步扩大了在非洲的威胁，而其核心集团仍然专注于在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国重新集结力量。在因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情而实施封锁的地区，特别是冲突区以外地区，达伊沙煽动实施一些袭击。可以想见，这些袭击可能已被推迟或者计

[1] 列名为伊拉克基地组织(QDe.115)。

[2] 根据大会第 75/291 号决议。

[3] 见 S/2016/92、S/2016/501、S/2016/830、S/2017/97、S/2017/467、S/2018/80、S/2018/770、S/2019/103、S/2019/612、S/2020/95、S/2020/774 和 S/2021/98。

[4] 安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组。本威胁评估部分基于监测组第二十八次报告(S/2021/655)。

21-09834 (C) 290721 300721



划在限制放松时实施。在此背景下，国际社会在 6 月联合国举行的第二个反恐周期间重申了打击达伊沙和应对更广泛的恐怖主义威胁的决心。6 月 30 日以协商一致方式通过的联合国全球反恐战略第七次前瞻性审查(大会第 75/291 号决议)证明，会员国致力于在联合国系统的支持下，在疫情期间和之后采取全面和多边措施应对不断演变的恐怖主义祸患。

二. 威胁评估

A. 威胁概况

4. 在本报告所述期间，来自达伊沙的威胁依旧存在，继续引起国际社会的严重关切。虽然该组织仍在利用疫情给会员国造成的影响意图作乱，但并未采取重大措施将病毒武器化。疫情继续对非冲突地区的恐怖主义活动产生影响，由于人员旅行、会面、筹款和确定可行目标的能力受到限制，这些地区的威胁仍然受到抑制。2021 年初，许多地区的封锁比 2020 年更全面。可以想见，恐怖分子已经策划在这些地区放松限制时实施袭击。不过，在受疫情相关限制措施影响较小的冲突地区，威胁已经增加。

5. 达伊沙领导人阿米尔 •穆罕默德 •赛义德 •阿卜杜勒-拉赫曼 •穆拉(QDi.426)仍然不愿与支持者直接沟通。该组织对其全球各地关联团体的指挥和控制已经放松，尽管它继续提供指导和一些财政支持。区域关联团体的自主权进一步扩大，特别是在西非和萨赫勒、东部和中部非洲、阿富汗和南亚。会员国判断，这一演变成功与否将是达伊沙未来全球影响力的重要决定因素。他们还评估认为，该组织将继续优先考虑在其核心行动区伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国重新集结和谋求复兴。

6. 这一时期最引人注目的事态发展是达伊沙在非洲的扩张，安全理事会指认的恐怖主义团体在非洲造成的伤亡人数最多。一些最成功的达伊沙关联团体正在非洲大陆传播其影响力、扩展其活动，包括跨越国界开展行动。他们从马里扩散至布基纳法索和尼日尔，从尼日利亚侵入尼日尔、乍得和喀麦隆，从莫桑比克侵入坦桑尼亚联合共和国，这些情况都令人非常担忧。2021 年初最令人不安的事件之一是莫桑比克德尔加杜角省安全局势恶化，当地的达伊沙关联团体突袭并短暂控制了坦桑尼亚边境附近的一个战略港口，然后带着战利品撤离。

1. 伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的达伊沙作战人员及其家属

7. 达伊沙所谓的“哈里发国”造成的人间悲剧继续使该组织在全球范围构成的威胁前景和程度复杂化，成千上万的外国恐怖主义作战人员、其他达伊沙作战人员及其家属(包括数万名被认为与恐怖主义有关联的妇女和儿童)滞留在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，其中许多人继续被安置在阿拉伯叙利亚共和国东北部的境内流离失所者营地或拘留设施中。从人道主义和人权角度来讲迫切需解决这一问题，不仅如此，缺乏全面解决这一情况的办法可能会在中长期内影响未来的全球恐怖主义威胁局面。

8. 在过度拥挤的设施中暴发 COVID-19 疫情的风险尚未像最初担心的那样严重，但它已引发骚乱和越狱企图。会员国预计，除了设法从这些设施逃脱外，达伊沙还会策划更大规模的行动，帮助使更多被拘留者获释，其中一些人随后会加入伊德利卜与达伊沙结盟的团体，或者得以转移到第三国。有报告显示，达伊沙与在营地或监狱中的个人保持联系，并在网上积极为他们筹集资金。

9. 几个会员国指出，阿拉伯叙利亚共和国东北部的拘留中心和距离伊拉克边界 13 公里的霍尔营地是安全隐患，因为那里明显存在达伊沙人员，他们不断对居民包括儿童进行思想灌输。霍尔营地继续收容大量流离失所者，其中大部分是儿童。流离失所人数正在逐渐减少，但仍保持在 60 000 人左右。营地内的暴力事件有所增加，据报自 2021 年初以来已有 60 多人被杀。控制营地的事实上的地方当局在 3 月份发起了一次重大行动，逮捕活跃的达伊沙作战人员和支持者。他们宣布在这次行动中抓获了 70 名达伊沙成员，杀人案件数目在 4 月份下降，5 月份再次上升，但仍低于 1 至 3 月份的水平。

2. 达伊沙的财政状况

10. 几个会员国下调了对达伊沙在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的资金储备水平的评估，目前的估计数在 2 500 万至 5 000 万美元之间。一个会员国评估认为，这些资金大部分在伊拉克，这使得该组织的叙利亚网络部分地依赖其在伊拉克的对应方提供财政支持。据信，阿拉伯叙利亚共和国境内的达伊沙作战人员在 2020 年从伊拉克达伊沙那里收到了数百万美元。2021 年 4 月中旬，伊拉克官员宣布在摩苏尔发现了总额相当于 170 万美元的被埋藏的美元和伊拉克第纳尔钞票以及黄金和白银。这些黄金似乎是用来制造达伊沙货币的。这一发现凸显了达伊沙可能仍然隐藏的现金储备的规模。

11. 达伊沙最大的一项持续支出仍然是向作战人员支付工资和向被监禁或死亡的作战人员的家属支付款项。达伊沙还动用其资金储备，设法使其作战人员和家属从该地区的监狱和境内流离失所者营地获释。

12. 监测组此前曾强调，有资金通过邻国的金融机构、货币服务企业和现金运送人流向阿拉伯叙利亚共和国拘留设施或境内流离失所者营地内的达伊沙作战人员及其家属。会员国称这是为达伊沙及其在冲突地区的支持者提供资金的惯用手段。一个会员国报告了多起通过货币服务企业从欧洲某国转移资金以付费将妇女和儿童从阿拉伯叙利亚共和国东北部设施中偷运出来的情况。据该会员国称，一个人协助与比利时、巴西、芬兰、荷兰、俄罗斯联邦、瑞典、特立尼达和多巴哥和乌兹别克斯坦有联系的妇女从阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地前往西北部和邻国，在某些情况下前往其原籍国。

13. 会员国还强调指出，恐怖分子越来越多地使用加密货币，他们接受了使用更隐秘的方法运送资金的培训并积累了经验，使其操作战术出现了演变，这些情况令人关切。监测组在其 2021 年 2 月 3 日发布的报告中介绍了在法国起诉的案件(S/2021/68，第 81 段)，这是首次成功起诉涉及使用加密货币资助恐怖主义的案件

之一。一个会员国还提到了最近基地组织悬赏杀害警察的案件，悬赏金将以比特币支付。

B. 区域动态

1. 非洲

西非

14. 据报 2021 年 5 月，致力传播先知教导及圣战人民军(“博科圣地”)(QDe.138)领导人阿布巴卡尔 • 穆罕默德 • 谢卡乌(QDi.322)在“伊斯兰国西非省”(QDe.162)发动的一次袭击中死亡，这大大削弱了“博科圣地”的力量。尽管一些会员国认为谢卡乌可能活着逃过了这次袭击，但该组织仍然承受着重大压力。据评估，“博科圣地”的损失可能会使“伊斯兰国西非省”的实力增强，它目前在乍得湖流域有 3 000 到 5 000 名作战人员，正在寻求将行动区域扩大到尼日利亚的迈杜古里。据报在谢卡乌的基地遭到袭击之前，Abu Musab al-Barnawi(未列名)被重新确定为“伊斯兰国西非省”的领导人。“伊斯兰国西非省”在 2021 年 2 月至 5 月期间多次袭击城镇和军营，挑战尼日利亚安全部队，同时对抗“博科圣地”。在邻近尼日利亚边境的尼日尔迪法省，“伊斯兰国西非省”指挥官 Abba Gana(未列名)专门针对外国利益发动袭击。

15. 2021 年初，大撒哈拉伊斯兰国(QDe.163)在马里、布基纳法索和尼日尔发动大规模袭击，造成数百名平民死亡。5 月，达伊沙核心集团就其在尼日尔的关联团体的活动发布了长篇宣传材料，以受害者支持地方当局为由为杀戮行为辩护。大撒哈拉伊斯兰国仍在与基地组织关联团体“支持伊斯兰与穆斯林”组织(QDe.159)交战，其副指挥官 Salama Mohamed Fadhil(又名 Abdelhakim al-Sahraoui)(未列名)的死亡仍未得到证实。

东部和中部非洲

16. 达伊沙目前仍在索马里活动，主要是在邦特兰，在摩加迪沙也有一定程度的活动。该组织重视其在索马里的存在，主要是因为其 Al Karrar 办事处设在那里，负责监督和支持其中部非洲“省”在莫桑比克和刚果民主共和国的活动。

17. 在莫桑比克北部，德尔加杜角省 2021 年 3 月成为达伊沙在非洲影响力的象征，此前达伊沙关联团体短暂占领了 Palma，那里邻近一家跨国公司牵头的一个大型天然气项目。地方当局无力保卫这座城市并提供安全保障，德尔加杜角更南边的 Mocimboa Da Praia 的情况也是这样，自 2020 年 8 月以来，该市一直被达伊沙关联团体占领。这些事态发展可能对该区域的和平与安全产生深远影响，需要作为优先事项通过协调一致的区域办法加以应对。

18. 中部非洲达伊沙以承诺提供就业和归属感为诱饵吸引新成员。其领导层主要由坦桑尼亚国民以及来自布隆迪、刚果民主共和国和肯尼亚的个人组成。[5] 德尔加杜角省是经济移民的目的地，达伊沙作战人员很容易在那里过境中转。该地区有许

[5] 会员国提供的信息。

多贩运活动，是亚洲毒品的入境点。与在刚果民主共和国的情形一样，达伊沙在莫桑比克的分支也得益于非正规经济。其成员隐秘生活，敲诈当地民众。

19. 中部非洲达伊沙从该地区的银行抢劫了多达 200 万美元，还抢走了身份证和相关文件。他们还展示了在莫桑比克 Matemo、Vamizi 和 Makalowe 各岛附近开展海上行动的能力，在那里进行绑架和敲诈勒索袭击。这一区域关联团体获得了达伊沙核心集团授予的自主权，拥有大量的小型行动小组，加上当地缺乏重大的反恐措施，这实际上使该团体成为了一个主要威胁，并有可能进一步发展，可能扩展到邻国。它仍然得到达伊沙核心集团重点宣传活动的支持。

20. 在刚果民主共和国，中部非洲达伊沙于 2021 年初将行动区域扩大至北基伍省贝尼之外和伊图里省南部地区。其人员还出现在南基伍省和坦噶尼喀省，袭击军事和民用目标。据报妇女和儿童被用作人体盾牌，以防止反击。Musa Baluku(未列名)是在刚果民主共和国的达伊沙关联团体的领导人，他挪用该团体的资源为自己谋利，然后谋杀了其主要对手的儿子，以消除团体内部的竞争。

21. 为了在刚果民主共和国扩张，中部非洲达伊沙不得不与活跃在该地区的其他武装团体周旋，可能会利用族群间的争端，并吸引更多的外国恐怖主义作战人员。为支持其叛乱模式，还需要更多收入，且可能需要与控制该地区采掘业和非法采矿活动的犯罪团体建立联系。刚果民主共和国和莫桑比克的达伊沙关联团体之间的关系程度尚不清楚。

北非

22. 据评估，达伊沙在马格里布地区的力量有限，其支持者通常只是受到鼓动，而没有被指示以达伊沙的名义行事，尽管仍有当地行为体听从该组织核心集团指挥的情况。在摩洛哥，当局于 2021 年 4 月捣毁了一个奉命袭击该国东部边境摩洛哥部队的行动小组。阿尔及利亚的安全因其与马里和尼日尔交界处的不稳定局势而受到威胁。达伊沙关联团体“阿尔及利亚哈里发战士”(QDe.151)的领导人 Hassan Naamoudi 与其他四人于 2021 年 1 月在阿尔及尔西部地区被打死。

23. 在利比亚，6 名达伊沙成员于 2021 年 3 月初在的黎波里南部由当时的民族团结政府协调开展的反恐行动中被捕。据报该小组成员和来自利比亚南部的其他达伊沙分子逃到了多个沿海城镇，包括的黎波里。伊拉克和黎凡特伊斯兰国—利比亚(QDe.165)失去了领导层，在该国的势力大大减弱，尽管达伊沙继续声称对多起袭击负责，包括 6 月 6 日在塞卜哈和 6 月 14 日在朱夫拉东南部 Haruj al-Aswad 附近发生的袭击。一个会员国指出，达伊沙核心集团向其在利比亚的关联团体提供了由回返者运送的资金。一个会员国报告称，2021 年 4 月底，有 200 名达伊沙作战人员从利比亚前往萨赫勒地区。达伊沙在利比亚的衰落与该国过去对外国恐怖主义作战人员的吸引力形成了鲜明对比。

24. 在埃及，尽管承受着持续的军事压力，但 2014 年宣誓效忠达伊沙的“耶路撒冷支持者”被评估认为具有韧性，其有 800 到 1 200 名作战人员。2021 年 3 月，该团体的领导人之一 Salim al-Hamadin 在拉法南部的一次安全行动中被打死。据信他是 2017 年 11 月袭击 Rawda 清真寺的责任人之一。

2. 中东

25. 达伊沙仍然活跃在阿拉伯叙利亚共和国的广大地区，该组织在那里寻求重建作战能力，同时扩大叛乱活动。达伊沙从其在代尔祖尔省幼发拉底河两岸的藏身处对检查站实施打了就跑的行动。它继续使用路边简易爆炸装置袭击车队及徒步和机动巡逻队。其针对叙利亚政府军的行动延伸到哈马省和霍姆斯省。在幼发拉底河和“白色沙漠”以东地区，达伊沙的行动范围延伸到拉卡省和哈塞克省。达伊沙在从阿勒颇省南部到哈马省北部的沙漠地区，特别是在 Khanasir 和 Athriya 村之间保持着大量人员存在。会员国评估认为，该组织有意图和能力在叙利亚沙漠维持长期叛乱活动。

26. 在伊拉克，尽管承受着持续不断的反恐压力，达伊沙仍然积极活动。虽然在该国偏远地区仍有活跃的达伊沙小组存在，但该组织领导层已将整个伊拉克指定为一个单一的“省”。他们实施打了就跑的行动，试图破坏关键基础设施项目，煽动宗派分歧和社区不满，并吸引媒体报道。基尔库克、提克里特和图兹胡尔马托之间的道路上以及这些城市附近的检查站多次发生路边炸弹袭击。这些袭击表明，一些达伊沙作战人员仍然藏匿在 Hamrin 山脉，并继续利用这些省一些地区的安全漏洞兴事作乱。

27. 达伊沙在巴格达发动了两次袭击，此前这类行动已中断了很长一段时间。1月 21 日，两名自杀炸弹手在一个拥挤的市场炸死 30 多人。4 月 15 日，达伊沙在萨德尔市引爆车载简易爆炸装置。一旦有可能，该组织可能会继续袭击首都的平民和其他软目标，以吸引媒体关注，并削弱伊拉克政府。

28. 1 月下旬，伊拉克政府宣布击毙了达伊沙副领导人 Jabir Salman Saleh Al-Isawi(又名 Abu Yasir)。2 月，达伊沙在伊拉克南部的领导人 Jabbar Ali Fayadh(又名 Abu Hasan Al-Gharibawy)和负责训练 1 月份制造巴格达袭击的自杀式炸弹手的 Ghanem Sabbah 一起被打死。

29. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国—也门(QDe.166)在与敌对团体的战斗中遭受了损失。该团体很长一段时间以来一直处于衰落状态，据评估认为，它正专注于稳定自己和重新集结。一个会员国估计其战斗力量只有几百人。预计该团体未来最有可能在也门南部发动袭击，特别是针对位于亚丁或迁往亚丁的政府人员的袭击。

3. 欧洲

30. 2021 年上半年，欧洲的恐怖主义威胁水平降低，恐袭次数减少。然而，会员国预计这一趋势不会持续下去，因为依然存在有组织的个人策划发动复杂袭击的威胁。2021 年 2 月，在丹麦和德国有 14 人因策划使用爆炸性化学品进行袭击而被捕。法国当局逮捕了一些外籍人员，他们的个人特征与 2020 年在法国实施或策划实施袭击的人相似。没有发现他们听从达伊沙或基地组织领导层的直接命令行事，但他们受到了宣传鼓动和宣扬暴力意识形态的当地社区成员的蛊惑。2021 年 4 月和 5 月，在法国东部捣毁了两个由车臣背景的人员组成的行动小组。

31. 欧洲当局强调，青少年特别容易受到网络宣传的影响，这是一大挑战。已出现涉及年仅 14 岁青少年的案件，涉案青少年表示愿意进行或协助进行恐怖袭击。在某种行为被认为是亵渎神明的情况下，这些人容易被煽动起来实施暴力。也存在网上利用虚假信息和指控对被视为敌人的个人或实体施加压力的现象。

32. 欧洲监狱中的恐怖主义激进化仍然是一个严峻挑战。由于实际原因，对恐怖主义囚犯实施隔离的做法往往是不可持续的，而且入狱后进行监测也受到资源限制。在某些情况下，囚犯报告说，他们把拘留视为一种磨难，使他们能够加深对自己信仰的承诺。据报一些人对即将获释的易受影响的囚犯进行剖析和招募，这些囚犯将获得更多的行动自由，可以独立策划和实施袭击。

4. 亚洲

中亚和南亚

33. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国——霍拉桑(QDe.161)在 2020 年期间遭受了领导层、人力和财力损失，尽管如此，它扩大了在阿富汗几个省的存在。该组织加强了在喀布尔及其周边地区的阵地，在那里发动了大部分针对少数群体、民间社会行为体、政府雇员以及阿富汗国防和安全部队人员的袭击。最近，达伊沙声称对 6 月 8 日在巴格兰省发生的野蛮袭击负责，这次袭击造成 10 名人道主义排雷员死亡，16 人受伤。会员国确定的主要风险之一是，阿富汗境内来自塔利班或其他团体的好战分子如果感到被阿富汗和平进程的发展疏远或威胁，可能会加入达伊沙关联团体。

34. 为了重新集结和重建力量，阿富汗达伊沙优先招募和训练新的支持者。其领导人还希望吸引不妥协的塔利班武装分子和其他拒绝接受美国与塔利班之间协议的武装分子，并从伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和其他冲突地区招募作战人员。对该关联团体实力的估计差别很大，一个会员国报告说其有 500 到 1 500 名作战人员，另一个会员国称在中期内可能会增加到 10 000 人。一个会员国报告说，阿富汗达伊沙主要是地下和秘密活动的。

35. 5 月 6 日在马尔代夫，议会议长、前总统被一辆摩托车上的简易爆炸装置严重炸伤。爆炸还造成另外三人受伤。达伊沙的英文杂志 *Sawt-al-Hind*[6] (印度之声)2021 年 5 月 16 日第 16 期推出了一个题为“来自马尔代夫的兄弟”的定期专栏，敦促支持者帮助囚犯越狱或以其他方式支持他们。

东南亚

36. 东南亚的达伊沙关联团体仍以稳步节奏发动袭击，对抗反恐行动。该区域的妇女继续在策划和实施恐怖主义行动方面发挥作用。2021 年 3 月 28 日棕枝主日，均为神权游击队(QDe.164)支持者的一对年轻夫妇袭击了印度尼西亚望加锡的一座教堂，两人自己被炸死，20 人受伤。这是东南亚的达伊沙关联团体针对教会信徒发动的一系列袭击中最近的一次。

[6] 见 S/2021/68，第 69 段。

37. 2021 年 3 月 20 日，菲律宾安全部队成功解救了被阿布沙耶夫集团(QDe.001)扣押了约一年的一批人质。行动过程中，他们击毙了该团体的一名主要领导人和军师，此人以在该地区进行海上绑架勒索行动而臭名昭著。4 月，该团体的两名成员在 Patikul 与菲律宾士兵的冲突中被打死。然而，尽管阿布沙耶夫集团遭受了人员流失，但它仍然具有韧性；它只有大约 100 名作战人员，但据估计，该地区75%的恐怖袭击都是该团体所为。2021 年 2 月，菲律宾安全部队在 Jolo 岛逮捕了9 名妇女，据报她们当时正准备对士兵发动自杀式炸弹袭击。其中 3 名妇女是策划了 2019 年 1 月 Jolo 大教堂袭击事件的阿布沙耶夫集团领导人 Hatib Hajan Sawadjaan(已死亡)的女儿。

三. 关于应对不断变化的威胁的最新情况

A. 概况

38. 自上次报告以来，疫情继续主导着地缘政治格局，阻碍了充分依照国际法预防和打击恐怖主义以及暴力极端主义潜在蔓延的各种努力。会员国和联合国专家继续提出关切，认为与疫情相关的社会限制、经济挑战和政治紧张局势有可能加剧现有的不满情绪，而包括达伊沙在内的恐怖主义团体正试图利用这些不满情绪煽动实施恐怖行动。疫情还加剧了世界许多地区严峻的人道主义局势。

39. 达伊沙及其关联团体的演变，包括他们在西部、东部和中部非洲的区域扩张、在阿富汗的持续暴力行动以及越来越多的网上活动，突出表明会员国需要采取综合全面的反恐办法。加强国家、区域和国际反恐努力至关重要，特别是考虑到这些区域的一些国家有着相似的脆弱性。

40. 必须从性别平等的角度处理达伊沙及其关联团体对妇女和女童构成的威胁所产生的不同影响。联合国开发计划署(开发署)与布基纳法索、肯尼亚、非洲联盟委员会、西非国家经济共同体和西非建设和平网络合作，开发了一个工具包，介绍如何生成按性别分列的数据，以便为采取性别敏感的办法应对达伊沙及其关联团体构成的威胁提供信息。

41. 6 月 28 日至 30 日举行了第二届联合国会员国反恐机构负责人高级别会议，有2 000 多人参会，代表 147 个会员国、28 个国际和区域组织、88 个民间社会和私营部门组织以及 38 个联合国实体。此外，约 10 000 人参加了联合国系统与会员国、区域组织和民间社会合作举办的 36 场会外活动。

42. 第二届联合国反恐问题高级别会议讨论了变革性技术对恐怖主义和反恐工作的影响，从中看到用于协助会员国识别外国恐怖主义作战人员和其他与恐怖主义有关联的个人的先进技术取得了进展，令人鼓舞。然而，仍然存在许多挑战，包括如何确保采用全面、符合人权和对性别问题有敏感认识的边境管理战略和负责任地使用新技术。会员国还应加强努力，识别女性外国恐怖主义作战人员，更好地利用从冲突地区收集并通过国际刑事警察组织渠道提供给各国执法官员的情报信息。

43. 反恐怖主义委员会执行局在开发新的分析工具以帮助监测会员国执行安全理事会有关决议方面取得了显著进展。3 月 3 日，反恐怖主义委员会核准了执行局根据第 2395(2017)号决议编制的订正执行情况评估概要和电子版执行情况详细调查，以精简执行局的评估，提高其在设计技术援助方面的效用，并促进实时编制分析和报告。

B. 冲突区内疑似达伊沙作战人员及其家属

1. 现状

44. 涉嫌与联合国指认的恐怖主义团体有关联的个人所面临的恶劣境况仍然令人严重关切。其中数千人，主要是被推定与外国恐怖主义作战人员有家庭关系的妇女和儿童，仍被困在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的拥挤营地。这些人获得基本人道主义服务、基本生活服务、正当程序和公平审判的机会有限，其基本权利和自由还受到其他形式的侵犯。由于为防止 COVID-19 传播而采取的限制措施，这些关切问题变得更严重。与恐怖主义团体有关联的个人被怀疑造成了营地内暴力活动增多，包括强迫失踪和其他侵犯人权行为增多。

45. 被认为与达伊沙有关联的家庭遭到强制回返、阻止回返和歧视性待遇的问题也仍然令人严重关切，可能影响和解和社会融合工作，并导致二次流离失所。需要进一步努力创造条件，防止达伊沙发动暴力，抑制该组织的吸引力，并促进尊重人权和法治。

46. 联合国系统在落实由反恐怖主义办公室和联合国儿童基金会牵头的全球框架、向提出请求的会员国协调提供“全联合国”支持方面取得了进展，这些支持涉及对从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国回返的疑似与联合国指认的恐怖主义团体有关联的个人予以保护、自愿遣返、起诉、改造和重返社会。这一支持机制已在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦开始部署，同时已为支持伊拉克开展了范围界定工作。

2. 遣返工作

47. 联合国各实体继续与会员国沟通，推动以安全、自愿、符合人权的方式从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国遣返各会员国国民。虽然一些国家已经主动遣返了数百名本国国民，主要是妇女和儿童，但从阿拉伯叙利亚共和国东北部遣返的步伐仍然很慢，许多国家仍以临时而非全面方式进行遣返，而且只限于遣返孤儿或孤身儿童。在所有遣返工作中，有关国家政府同意在其控制的领土上开展任何活动是最为重要的。

3. 调查和起诉

48. 侵犯公正审判权现象仍然令人严重关切。这包括在反恐法律框架下提起的检控中缺乏实际有效的法律代表、过度依赖供认以及涉嫌实施酷刑，包括为获

取供词实施酷刑。在未达到适用国际人权法规定的最严重罪行门槛的案件中使用死刑，[7] 也是一个令人严重关切的问题。

49. 联合国各实体继续与相关利益攸关方合作，以弥补国家立法方面的差距，并加强刑事司法对策。在撒哈拉以南非洲，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和反恐怖主义委员会执行局继续在尼日利亚和乍得湖流域国家和地方各级促进调查和起诉方面的有效合作。毒品和犯罪问题办公室启动了一个新项目，以协助摩洛哥的利益攸关方开展符合人权的调查，并确保对疑似参与恐怖主义活动的年轻人、妇女和家庭成员采用适当的审判管理标准，包括针对外国恐怖主义作战人员现象的审判管理标准。毒品和犯罪问题办公室还完成了一个加强针对中东、北非和东南欧外国恐怖主义作战人员的刑事司法对策的区域项目，并向伊拉克库尔德斯坦地区政府提供协助，帮助审查一项反恐怖主义法律是否符合国际法律标准和国际人权法。

50. 促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)完成了关于 2014 年辛贾尔地区雅兹迪社区遭到袭击事件和提克里特空军学院发生大规模杀戮事件的初步案情简报。调查组还更多地审查了通过与伊拉克当局合作获得的达伊沙内部文件，这些文件是从达伊沙以前使用的数字设备中提取的。调查组还与伊拉克最高司法委员会达成协议，将支持伊拉克调查法官编写案卷，用于起诉达伊沙成员所犯战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪。

4. 改造和重返社会

51. 联合国各实体继续推动全面而有针对性的改造和重返社会战略。3 月，反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义办公室和毒品和犯罪问题办公室与乍得湖流域委员会合作，举办了一次这方面的区域讲习班，内容强调必须采取顾及性别平等的办法。参与者建议加强刑事司法与非刑事司法当局之间以及国家与地方当局之间的协调。

52. 1 月，联合国伊拉克援助团(联伊援助团)发布了一份题为“伊拉克境内的受教育权，第二部分：伊黎伊斯兰国之后女童教育面临的障碍”的报告，以协助伊拉克政府和联合国国家工作队加强对儿童的保护。联合国区域间犯罪和司法研究所和反恐怖主义办公室通过联合国反恐怖主义中心启动了伊拉克暴力极端主义囚犯管理项目的初始阶段。3 月，研究所在脱离和重返社会项目的框架内，在马里举办了一次关于对这类囚犯使用风险评估工具的培训。

53. 国际移民组织(移民组织)向会员国提供了重返社会方面的援助，包括援助伊拉克政府制定和执行促进回返者重返社会的国家行动计划和试点项目。特别是移民组织与伊拉克政府的部落事务局合作，帮助针对需要部落和解的家庭开展提高认识和登记工作。移民组织还支助乍得湖流域国家利用虚拟或混合形式的讲习班和培训班，为退出恐怖主义团体的男子和妇女制定和实施脱离、改造和重返社会进程。

[7] 《公民及政治权利国际公约》第六条第二款。

54. 在精神健康以及社会心理改造和重返社会方面仍然需要大量支持，以解决国家能力不足以及缺乏全面战略、有效的方案伙伴关系和循证方法等问题，应对在确保遵守国际法和符合适用的国际标准方面的挑战。

C. 刑事司法与国际法律合作

55. 自上一次报告以来，会员国和联合国各实体继续在国际和区域反恐合作方面取得进展并形成良好做法。令人鼓舞的是，一些会员国继续分享有关司法合作的信息，包括有关恐怖主义案件中司法协助和引渡的国内法律和程序准则。

56. 应乍得湖流域委员会的请求，毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义委员会执行局举办了一系列讲习班，以加强调查方面的国际合作。有组织犯罪与恐怖主义之间的关系仍然是一个令人关切的问题。在这方面，毒品和犯罪问题办公室藉助其题为《国际法背景下的反恐怖主义》的新出版物，就阻断恐怖主义与有组织犯罪之间联系的国际法框架为中东、东非和尼日利亚的刑事司法官员举办了在线培训。毒品和犯罪问题办公室还制作了其他一些出版物，包括《外国恐怖主义作战人员：司法培训机构手册——中东和北非》，以及题为“加强伊拉克反恐部门女性专业人员能力”的研究报告。毒品和犯罪问题办公室继续与执行局、反恐怖主义办公室和乍得湖流域委员会合作，加强反恐工作中的性别平等主流化和妇女权利。毒品和犯罪问题办公室与尼日利亚全国女法官协会合作，为 51 名尼日利亚女法官举办了关于加强对恐怖主义背景下的性暴力和性别暴力追责的培训。

57. 2 月，反恐怖主义办公室与苏丹和欧洲联盟共同启动了联合国-欧洲联盟援助苏丹反恐伙伴关系，旨在帮助苏丹当局和民间社会发展知识和能力，从而根据大会和安全理事会有关决议以及国际人权法防止和打击恐怖主义。反恐怖主义办公室与驻地协调员协商，应苏丹当局的请求向喀土穆部署了一个项目小组，负责协助与国家利益攸关方和联合国驻该国各实体的接触。

58. 3 月，反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义办公室向马尔代夫提供了关于在反恐调查中加强使用互联网和社交媒体的技术援助。执行局和毒品和犯罪问题办公室还根据马尔代夫和巴基斯坦的国情，继续对南亚区域法官工具包进行调整。

59. 联合国各实体继续积极传播促进国家刑事法院使用和采纳由军方收集、处理、保存和分享的信息作为起诉恐怖主义罪行之证据的准则。加强军事、调查和刑事司法机构之间的合作有助于将恐怖分子绳之以法，但这方面仍然存在重大实际挑战，特别是在萨赫勒地区。

D. 扶助达伊沙的受害者

60. 确保以整体方法处理过渡期正义，包括重点加强族群间举措，特别是在人口混居地区，对于在冲突环境中维护恐怖主义受害者的权利仍然至关重要。为此，秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室和联合国调查组发起了不同信仰间对话系列，旨在为伊拉克宗教界提供一个论坛，力求重建信任和理解，并应对幸存者面临的挑战。

61. 联合国调查组努力加强对证人的社会心理扶助，为此与社会心理教育资源和治疗材料供应商“芝麻街工作室”合作，用讲故事的方式与弱势儿童沟通。调查组还支持伊拉克政府设立证人保护部，并于 5 月推出了《体察创伤的调查实地指南》，以倡导体察创伤的做法。

62. 在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，儿童继续成为达伊沙的目标，并遭受以前被达伊沙占领地区遗留地雷的影响以及达伊沙所犯暴行的后果，包括绑架和性暴力的后果。秘书长儿童与武装冲突问题特别代表与阿拉伯叙利亚共和国东北部事实上的当局签署的行动计划促进了就若干问题开展对话，包括商讨如何更好地接触和扶助流离失所者营地内的儿童。毒品和犯罪问题办公室协助印度尼西亚、伊拉克和尼日利亚当局预防和应对针对儿童的恐怖主义暴力，还启动了一些项目，以加强伊拉克当局在刑事诉讼过程中支持恐怖主义受害者权利的能力。

63. 从阿拉伯叙利亚共和国东北部返回的伊拉克国民，包括与冲突有关性暴力的雅兹迪族幸存者，由于污名化和难以获得身份证件，将达伊沙作战人员强奸导致出生的儿童丢在了身后。面对这一挑战，必须从人权和儿童的最大利益出发，采取协调和持续的应对措施，其中应包括医疗保健、社会心理扶助、重新融入社会经济生活的措施以及法律支持。

64. 在联伊援助团、移民组织和秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室的参与和支持下，伊拉克联邦议会于 3 月 1 日颁布了《雅兹迪女性幸存者法》，这是在解决与冲突有关的性暴力幸存者具有性别特点的需要方面迈出的重要一步。现在需要作出进一步努力，确保以非歧视性和以幸存者为中心的方式有效执行该法。在这些努力中，伊拉克将得益于国际社会的支持。

65. 寻找失踪人员，包括被跨境贩运的个人，仍然是一个重大关切问题。对疑似与达伊沙有关联的个人从筛查中心、检查站和流离失所者营地被迫失踪的现象缺乏问责，削弱了保护和反恐努力。联伊援助团与包括强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组在内的联合国条约机构机制密切合作，支持伊拉克政府努力履行在这一领域的国际人权义务。

E. 打击资助恐怖主义行为

66. 反恐怖主义委员会执行局的分析表明，抗击疫情的措施对汇款网络的影响可能促使恐怖分子和恐怖主义团体(包括达伊沙)探寻转移资金的替代方法。[8] 利用社交媒体为达伊沙作战人员以及阿拉伯叙利亚共和国境内营地中看似作战人员亲属者开展众筹活动，也仍然是一个持续的挑战(见 S/2021/68)。

67. 鉴于一些会员国在疫情期间收紧反洗钱和打击资助恐怖主义行为的措施，令人担心可能对非营利组织和紧急人道主义援助产生负面影响，联合国全球反恐协调契约各实体继续就一项由反恐怖主义办公室和全球反恐论坛共同牵头的联合

[8] 反恐怖主义委员会执行局，“COVID-19 大流行对反恐怖主义和打击暴力极端主义的影响”，2020 年 6 月、2020 年 12 月(更新)和 2021 年 6 月(更新)。

倡议开展合作，以确定和宣传在保障公民空间的同时打击资助恐怖主义行为的良好做法。

68. 联合国有关实体还根据安全理事会第 2462(2019)号决议，继续在联合国反恐怖主义中心关于侦查、预防和打击资助恐怖主义行为的全球协调方案下开展合作。反恐怖主义委员会执行局和联合国其他实体继续与金融行动特别工作组和类似金融行动特别工作组的区域机构开展以下方面的合作：全球和区域反洗钱/打击资助恐怖主义行为的趋势；调查和起诉资助恐怖主义行为；反洗钱/打击资助恐怖主义行为工作的数字化和处理相关的数据保护问题；资助恐怖主义与非法贩运武器之间的联系；减轻因实施金融行动特别工作组标准而产生的意外影响。

69. 应对通过非法买卖非洲自然资源资助恐怖主义的行为仍然是一个优先事项。联合国反恐怖主义中心和反恐怖主义委员会执行局支助东部和南部非洲反洗钱小组执行其打击资助恐怖主义行为区域行动计划，为此举办讲习班并为小组的会议作出贡献。东部和南部非洲反洗钱小组特别启动了一个关于东部和南部非洲反洗钱小组业务地区黄金、钻石和红宝石及相关的洗钱/资助恐怖主义行为的类型研究项目。执行局参加了西非反洗钱政府间行动小组技术委员会/全体会议。

70. 毒品和犯罪问题办公室针对莫桑比克境内的恐怖主义实体启动了一个阻断资助恐怖主义行为和实施定向金融制裁的新项目，并为摩洛哥编制了一份关于在资助恐怖主义案件中进行有效金融调查的手册。联合国调查组完成了一项初步案情简报，查明了通过向达伊沙提供金融服务协助犯罪的实体，并继续调查达伊沙的“财务部”，对该组织从非法市场赚取收入情况进行分析。

F. 边境管理和执法工作

71. 联合国各实体继续支持为提高会员国边境管理能力所作的努力。联合国反恐怖主义中心和反恐怖主义委员会执行局与相关国际和区域组织以及私营部门合作，制定了一项关于海上安全的联合倡议，将探讨海上犯罪带来的挑战，包括涉及国际和跨境合作、国家协调、信息共享以及恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的挑战。

72. 由反恐怖主义办公室牵头、多机构参与的联合国阻止恐怖分子旅行方案继续协助会员国根据安全理事会第 2178(2014)、2396(2017)和 2482(2019)号决议、相关国际标准以及人权和隐私保障措施，实施预报旅客资料和旅客姓名记录系统。该方案为吉布提、蒙古和南非进行了三次虚拟形式的全面评估，并为塞拉利昂、冈比亚和南部非洲发展共同体(南共体)成员国举办了互动式在线培训。尼日利亚、挪威、摩尔多瓦共和国和南非自 1 月起加入该方案，使受益国数目达到 42 个，其中包括伊拉克，该国是根据 2018 年反恐怖主义委员会执行局代表反恐怖主义委员会进行评估的结果开始参与的。移民组织还协助伊拉克努力实现边境基础设施现代化，为其配备移民信息和数据分析系统，用于验证身份和收集生物特征资料。

73. 联合国反恐怖主义中心及其伙伴继续通过外联和能力建设活动，支持会员国防止恐怖分子获得常规和非常规武器。该中心与反恐怖主义委员会执行局、裁军

事务厅和毒品和犯罪问题办公室一道，继续分析中亚国家防止和打击非法贩运和向恐怖分子供应小武器和轻武器活动的能力，同时举办量身定制的相关讲习班和培训。

74. 在《全球反恐协调契约》框架内，反恐怖主义委员会执行局、联合国反恐怖主义中心和联合国裁军研究所继续为会员国制定技术准则，以协助执行安全理事会第 2370(2017)号决议以及关于防止恐怖分子获取武器的相关国际标准和良好做法。

75. 1 月，反恐怖主义办公室与反恐怖主义委员会执行局、联合国区域间犯罪和司法研究所和联合国不同文明联盟合作，启动了一项抵御针对脆弱目标的恐怖主义威胁的全球方案。该方案将编写指导材料并更新《保护关键基础设施免受恐怖主义袭击的良好做法简编》。

76. 反恐怖主义办公室的国家一级机构间协调机制全球方案(通常称为“融合小组”)完成了一系列虚拟考察访问，在访问活动中由比利时、哥伦比亚、挪威、俄罗斯联邦和西班牙等国反恐中心以及欧洲联盟执法合作署和挪威人权中心的专家向方案受益方作了讲座。反恐怖主义委员会执行局也对博茨瓦纳、加纳、乌干达和南共体进行了虚拟访问。在尼日利亚，毒品和犯罪问题办公室和执行局对执法人员进行了应用情报收集和分析方面国际最佳做法的培训。

77. 在伊拉克，联合国反恐怖主义中心为伊拉克当局举办了关于生物恐怖主义事件的虚拟桌面演习，并以虚拟仿真演习形式举办了关于打击秘密化学和生物威胁的培训讲习班。

G. 抵制恐怖主义宣传，发动社区参与预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义

78. 联合国各实体继续向会员国提供一系列能力建设和技术援助，以防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义。6 月份，开发署组织了关于防止和打击暴力极端主义的第三次奥斯陆虚拟会议，为今后的研究、政策和方案总结经验教训，并制定新的预防办法。在中亚、东南亚、南亚、伊拉克和莫桑比克，毒品和犯罪问题办公室开展了防止和打击暴力极端主义的若干方案，内容包括在防止和打击暴力极端主义以及反恐怖主义的努力中加强性别平等主流化以及妇女权利和增强妇女权能。在非洲，毒品和犯罪问题办公室与联合国反恐怖主义中心和反恐怖主义委员会执行局合作开展了这些努力。

79. 联合国反恐怖主义中心向伊拉克费卢杰的年轻人提供了职业培训，以加强对达伊沙意识形态和招募企图的抵御能力。3 月，毒品和犯罪问题办公室启动了“少年奋发”技术援助项目，目的是提高印度尼西亚、伊拉克和尼日利亚的儿童、家庭、社区和民间社会抵御暴力极端主义和恐怖主义招募企图的能力。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)继续实施“复兴摩苏尔精神”倡议，并启动了一个题为“通过教育以顾及性别平等的办法防止伊拉克境内的暴力极端主义”的项目。

80. 在非洲，教科文组织继续支持布基纳法索、马里和尼日尔通过教师发展来防止暴力极端主义，并启动了一项研究，寻找能促使青年在社区中充当和平推动者的机制。联合国马里多层面综合稳定特派团建立了地方民间社会组织网络，通过培训和能力建设加强符合国际人权法和人道法的保护。

81. 为了解决人们、特别是年轻人接触网上煽动仇恨或暴力的内容的风险增加这一问题，开发署在孟加拉国、格鲁吉亚、马尔代夫、巴基斯坦、斯里兰卡、苏丹和突尼斯就如何利用技术识别仇恨言论内容提供了支持，协助当局针对这类风险采取有的放矢和符合人权的对策。

82. 6 月，联合国各实体与会员国和其他利益攸关方合作，在联合国第二个反恐周期间举办了一系列关于打击恐怖主义宣传、防止和打击暴力极端主义以及新技术的会外活动，探讨了各种问题，例如：内容审查的透明度及防止和打击暴力极端主义的在线和人工智能工具，在数字世界中通过教育应对和打击仇恨言论和暴力极端主义，防止滥用新的通信平台。

四. 意见

83. 自 COVID-19 疫情暴发以来发布的关于达伊沙所构成威胁的三份报告、分析支助和制裁监测组的报告以及反恐怖主义委员会执行局的分析文件[9] 揭示了达伊沙和其他恐怖主义团体如何在网上和实地利用这场史无前例的全球危机造成的扰乱、不满和发展挫折兴事作乱。2021 年年初以来，达伊沙在非洲多个地区进一步扩张，令人担忧。这突出表明，恐怖主义、脆弱性和冲突之间产生了更强的相互作用，也突出表明需要采取全球紧急对策，以支持非洲各国和区域组织。会员国已经警告，如果达伊沙的核心集团或某个区域关联团体变得足够强大，它可能重新具备策划国际袭击的能力。这种情形似乎已变得更有可能。

84. 我仍然对阿拉伯叙利亚共和国东北部营地和拘留设施中难以为继的状况深感关切，这些营地和拘留设施里关押着疑似与达伊沙和其他被安全理事会指认的恐怖主义团体有关联的个人。几个国家政府最近已采取行动遣返一些受影响儿童，这值得欢迎，但我再次呼吁会员国根据国际法安排所有有关个人自愿遣返，特别关注妇女和儿童，并在所有这些努力中以有关政府的同意为首要考虑。难民营暴力活动的增多、据报发生的恐怖主义激进思想灌输以及策划大规模逃跑的风险都提醒我们，要确保人权、安全或问责，不能不采取行动。

85. 此外，随着与疫情有关的限制逐渐放松，一个更大的短期威胁是，受激进思想影响、被煽动、可能接受远程在线指挥的单独行为者或小团体可能在达伊沙启发下，在冲突区以外发动袭击。这说明疫情期间加速发生的数字转型带来了更广泛和不断变化的风险，也说明新技术和新兴技术可能被用于恐怖主义目的。需要强力重启网络安全，才能面对下一波由数字驱动的恐怖主义。国际合作、符合国际法的有效治理以及与私营部门和民间社会的创新伙伴关系，将是数字时代防止

[9] 同上。

和打击恐怖主义的决定性考虑因素。迎接这一挑战，正是第二届联合国反恐问题高级别会议的重点。

86. 令我感到鼓舞的是，大会第 75/291 号决议获得协商一致通过，结束了关于联合国全球反恐战略的第七次审查。我欢迎这一全面的前瞻性审查，其中考虑到了以往报告[10] 和在该战略十五周年之际对其作出的更新。联合国系统将通过《全球反恐协调契约》继续支持会员国在更新的全球反恐战略以及大会和安全理事会有关决议指导下，努力铲除达伊沙这一祸患。

[10] A/74/677、A/75/729 和 A/75/729/Corr.1。